

## **Schulautonomie – ein Rechtsvergleich im deutschsprachigen Raum**

**Symposium der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht  
am 22. Jänner 2014**

### **Schulautonomie in Italien und in Südtirol**

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Präsident Dr. Juranek, sehr geehrte Frau Dr. Zemanek, geschätzte Anwesende,

es freut mich, Ihnen in diesem Rahmen einen Blick auf das Bildungswesen in Südtirol ermöglichen zu dürfen. Ich bedanke mich herzlich für die Einladung.

Selbstverständlich – und dies bringt ja auch der Titel meines Referats zum Ausdruck – geht es dabei vor allem um den Gestaltungsrahmen der Schulautonomie. Aber nicht nur: Denn vor allem wird Sie auch interessieren, auf Basis welcher gesetzlichen Grundlagen die Schulautonomie in Südtirol zur Anwendung kommt. Und diese unterscheiden sich im – so bezeichnen wir Südtiroler uns oft selbst – zehnten Bundesland zum Teil doch recht deutlich von denen Österreichs. Vor allem deshalb, weil sie in weiten Bereichen die Schulordnung Italiens berücksichtigen müssen. Dazu später aber noch Genaueres.

Im heutigen Referat werde ich in einem ersten Teil – in der gebotenen Kürze – den Aufbau des Schulwesens in Südtirol erörtern und dabei auch aufzeigen, wie sich dies im Spannungsfeld zwischen staatlichen Bestimmungen und Zuständigkeiten des Landes entwickelt hat. Dabei werde ich den Begriff der Autonomie in seiner besonderen Bedeutung in und für Südtirol vorstellen.

Im zweiten Teil meines Referats geht es dann um die Schulautonomie, oder wie wir es nennen, die Autonomie der Schulen.

Im dritten Teil meiner Ausführungen möchte ich nach 15- bzw. 13-jähriger Erfahrung mit der Autonomie der Schulen einen kritischen Blick auf diesbezügliche Entwicklungen in Italien und in Südtirol werfen und einen Ausblick wagen.

# 1 DAS SCHULWESEN IN SÜDTIROL

Südtirol ist seit jeher ein mehrsprachiges Land. Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung sind deutschsprachig (69,41 % – Volkszählung 2011), über ein Viertel ist italienischer Muttersprache (26,06 %) und ein kleinerer Bevölkerungsanteil im Dolomitengebiet spricht Ladinisch (4,53 %). Die ladinische Sprachgruppe in ihrer Stärke bereits überholt haben Menschen aus anderen europäischen und außereuropäischen Kulturkreisen: Seit 1990 ist ihre Zahl stark angestiegen. Ende 2013 sind etwa 8,3 % der Gesamtbevölkerung Menschen aus anderen Ländern, das sind 42.522 Personen (Landesinstitut für Statistik, Statistisches Jahrbuch 2013). Zwischen Salurn und Brenner leben heute Menschen aus mehr als 136 verschiedenen Nationen. Die Kinder aus anderen Ländern besuchen in Südtirol zur Hälfte italienischsprachige Schulen, wo ihr Anteil etwa 22,3 % ausmacht. Der Ausländeranteil in den deutschsprachigen Schulen lag im Schuljahr 2012/2013 bei 6,1 %. (Landesinstitut für Statistik, 2013, bezogen auf das Schuljahr 2012/2013).

## Aufbau des Schulwesens

In Italien – und damit auch in Südtirol – gilt eine zehnjährige **Schulpflicht**, ergänzt durch eine **Ausbildungspflicht** bis zum 18. Lebensjahr. Der Besuch des in der Regel dreijährigen Kindergartens ist freiwillig, wobei jedes Kind, festgelegt mit Landesgesetz, Anrecht auf einen Kindergartenplatz hat. Die fünfjährige **Grundschule** bildet gemeinsam mit der dreijährigen **Einheits-Mittelschule** die sogenannte **Unterstufe**. Daran schließt die Oberstufe an. Diese umfasst einerseits die fünfjährigen Oberschulen (Gymnasien und Fachoberschulen) und andererseits die drei- bis vierjährigen Schulen der Berufsbildung. Im Schuljahr 2014/2015 wird erstmals die Möglichkeit angeboten, an den Schulen der Berufsbildung nach Absolvieren eines fünften Jahres die Matura (staatliche Abschlussprüfung) abzulegen. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass **allen** Kindern **alle** Bildungswege offenstehen. Ausgehend von einem im Jahre 1977 (Gesetz Nr. 517) erlassenen Staatsgesetz ist der Schulbesuch aller Kinder, also auch jener mit Behinderungen, im Regelschulsystem Recht und Pflicht. Dieser Aufbau und diese Regelungen entsprechen in ihren Grundzügen der staatlichen Schulordnung. Lediglich in der Organisation der Berufsbildung gibt

es deutliche Unterschiede, da diese auf Staatsebene sehr uneinheitlich geregelt ist.

Eine – von außen gesehen – Besonderheit ist, dass alle drei Sprachgruppen (Deutsche, Italiener/innen, Ladinler/innen) des Landes **eigene Schulverwaltungen** und damit jeweils eigene Schulwesen haben. Das Autonomiestatut (dazu weiter unten) sieht dies vor, um auf diesem Weg den Fortbestand der eigenen Sprache und Kultur für die Sprachminderheiten (Deutsche und Ladinler/innen in Italien) zu ermöglichen. Selbstverständlich kommt es zwischen den drei Verwaltungen zu Querverbindungen, gemeinsamen Gesetzesinitiativen und regelmäßigen Absprachen.

### **Zahlen Schuljahr 2013/2014**

Im Schuljahr 2013/2014 lernen an Südtirols deutschsprachigen Schulen 46.047 Schülerinnen und Schüler. 8.829 Jugendliche besuchen eine Schule der deutschen Berufsbildung, 11.953 Kinder besuchen einen deutschen Kindergarten.

Den deutschsprachigen Grundschulen sind 2.539,12 Lehrerstellen zugewiesen, den Mittelschulen 1.432,56 und den Oberschulen 1.568,96 Lehrerstellen: das sind insgesamt 5.540,64 Stellen. In Personeneinheiten gerechnet arbeiten 7.107 Lehrerinnen und Lehrer an den deutschsprachigen Grund-, Mittel- und Oberschulen. Die Kinder in den Kindergärten sind 742 Kindergärtnerinnen und 554 pädagogischen Mitarbeiterinnen anvertraut.

### **Ein kurzer Blick auf die Geschichte:**

#### **Das wirksame Prinzip der Autonomie**

In Südtirol hat der Terminus Autonomie eine besondere Bedeutung. Beinhaltet er doch das Streben des Landes nach möglichst großen Freiräumen für eigenes politisches Gestalten und Handeln. Es geht um größtmögliche Eigenständigkeit in Bezug auf gesamtstaatliche Vorgaben und die damit verbundene Dezentralisierung von Entscheidungen. Die damit einhergehende politische Dialektik zwischen Rom und Bozen war dabei zuweilen sehr konfliktträchtig. Ausdruck der politischen Krise waren die Bomben-Attentate am Ende der 1950er-

und Anfang der 1960er-Jahre wie auch jene in den 1980er-Jahren. Diesen stehen aber Verhandlungsergebnisse gegenüber, die mit viel diplomatischem Geschick und politischer Hartnäckigkeit – auch mit Unterstützung Österreichs – dem Staat Italien abgerungen wurden und die nun die Grundlage der Landesautonomie darstellen.

### **Das Ringen um Schulautonomie**

Die Südtiroler Schulgeschichte beginnt 1919 mit der Trennung Südtirols von Österreich. Die Geschichte der Südtiroler Schule ist die Geschichte einer spannungsreichen Auseinandersetzung zwischen dem Prinzip des muttersprachlichen Unterrichts und den Schulgesetzen eines (immer noch) zentralistisch und ursprünglich nationalistisch geprägten Staates.

Nach den leidvollen Erfahrungen durch Faschismus (1923 Verbot der deutschen Schule im Hoch-Etsch – Alto Adige) und Nationalsozialismus begann sich die Schule in der Nachkriegszeit, eingebettet in einen neuen politischen Kontext, neu auszurichten. Der erste zaghafte Ausbau des Schulwesens für die deutschsprachige Minderheit begann – eingeeengt im Rahmen der italienischen Schulordnung. Das Südtiroler Schulwesen blieb vorerst eine **italienische Schule in deutscher Übersetzung**. Es hatte sich beinahe ausschließlich an den staatlichen Programmen zu orientieren. Sehr früh suchte – und fand – man Kontakte und konkrete Unterstützung in Österreich, Deutschland – hier vor allem in Bayern, Baden-Württemberg – und auch in der Schweiz.

Zwar war bereits das auf den „Pariser Vertrag“ bzw. das „Gruber-Degasperi-Abkommen“ (**1946**) aufbauende und **1948** erlassene **Erste Autonomiestatut** ein erster wichtiger Schritt in politischer, kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht.

In ihm ist neben anderen Bestimmungen vor allem das **bis heute geltende** Prinzip (und Grundrecht) des **muttersprachlichen Unterrichts** gesetzlich verankert. Es sieht vor, dass deutsche Kinder auf Deutsch von Lehrerinnen und Lehrern deutscher Muttersprache, italienische Kinder auf Italienisch von Lehrenden italienischer Muttersprache unterrichtet werden. Das erste Autonomiestatut wurde jedoch rasch als unzureichend für eine eigenständige Entwicklung angesehen.

## **Das Zweite Autonomiestatut**

Erst mit dem sogenannten **Zweiten Autonomiestatut** (1972) im Range eines Verfassungsgesetzes erhält Südtirol wichtige Schutzbestimmungen zur Sicherung der sprachlichen und kulturellen Identität der deutschen und der ladinischen Sprachminderheit. In ihm werden die Zuständigkeiten des Landes in **primäre und sekundäre** unterteilt. In den Bereichen primärer Zuständigkeit kann das Land Südtirol selbst gesetzgeberisch tätig werden, wobei es selbstverständlich die Verfassungsbestimmungen einhalten muss. In den Bereichen sekundärer Zuständigkeit hat Südtirol die Möglichkeit, gesetzliche Vorgaben des Staates durch eigene Landesgesetze an die besonderen sprachlichen und kulturellen Bedürfnisse und Ansprüche des Landes anzupassen.

### **Zuständigkeiten Südtirols im Bildungsbereich**

Durch das Zweite Autonomiestatut (1972) und dann vor allem durch das Inkrafttreten diverser Durchführungsbestimmungen in den Jahren 1973, 1981, 1996 und 2003 erhielt Südtirol – vor allem im Vergleich zu anderen Regionen Italiens – eine Reihe von Zuständigkeiten, auch im Bildungswesen.

Trotzdem ist Südtirol weit von einer umfassenden Gesetzgebungsbefugnis auf allen Gebieten des Schulwesens, etwa im Sinne der Schulhoheit, wie sie die deutschen Bundesländer besitzen, entfernt.

In **primärer Zuständigkeit** verwaltet und gestaltet das Land im Bildungswesen nun die Bereiche Kindergarten, Berufsbildung, Schulverwaltung, Schulfürsorge (Sicherung des Rechts auf Bildung!) und Schulbau.

Nur **sekundäre Zuständigkeit** besitzt das Land hingegen für den Bereich des Unterrichts an Grund-, Mittel- und Oberschulen (Gymnasien und Fachoberschulen), den sogenannten Schulen staatlicher Art.

## **2 DIE AUTONOMIE DER SCHULE**

### **2.1 Die Autonomie der Schulen in Italien**

Zu Beginn der 1990er-Jahre begann in Italien die Diskussion um die Autonomie der Schulen. In der „Conferenza nazionale sulla scuola“ wurde zum ersten Mal

deutlich von **Dezentralisierung** und von **Autonomie der Schulen** gesprochen. Das Schulwesen Italiens war zu diesem Zeitpunkt sehr zentralistisch organisiert. Zu allen denkbaren Fragen gab es detaillierte Vorschriften aus dem Unterrichtsministerium. Der Schulbereich war zu dieser Zeit durch nicht weniger als 20.000 Gesetze, Verordnungen und andere Rechtsquellen geregelt. Außerdem war das Unterrichtsministerium mit der Verwaltung der 1,2 Millionen im Schulbereich Beschäftigten derart überfordert, dass es für die eigentlichen Aufgaben im Bereich der Schulpolitik und Schulentwicklung kaum mehr Zeit hatte. Deshalb wurde bereits damals eine **neue Aufgabenverteilung** gefordert: Die zentralen Einrichtungen sollten die Ziele bestimmen und Standards für die zu erbringenden Leistungen vorgeben, die Schulen sollten autonom und professionell die Wege bestimmen, wie sie die Ziele und Standards erreichen.

Im Jahre 1993 genehmigte das italienische Parlament ein Rahmengesetz, in dem den Schulen Autonomie in den Bereichen Didaktik, Unterrichtsorganisation, Verwaltung und Finanzen zugesprochen wurde. Aufgrund des vorzeitigen Regierungswechsels – es kam zur ersten Regierung Berlusconi – wurden in der Folge die Umsetzungsdekrete nicht erlassen. Als 1996 wiederum die Mitte-Links-Parteien an die Regierung kamen, wurde die Einführung der Autonomie der Schulen erneut zu einem der wichtigsten Ziele der Bildungspolitik. Tatsächlich gelang es 1997 dem damaligen Unterrichtsminister Luigi Berlinguer, die Autonomie der Schulen mit Staatsgesetz zu verankern. Die Normen, mit denen die Autonomie der Schulen eingeführt wurde, sind in das Staatsgesetz Nr. 59 vom 15. März 1997, dem sogenannten Bassanini-Gesetz, eingefügt, das eine grundlegende Reform des Staates und der öffentlichen Verwaltung vorsieht. Detailbestimmungen wurden mit Dekret des Präsidenten der Republik (DPR) vom 8. März 1999, Nr. 275, erlassen.

Diese Einbettung einer Schulreform in eine große Verwaltungsreform macht deutlich, dass es dem staatlichen Gesetzgeber in erster Linie nicht um eine pädagogisch orientierte Reform ging, sondern dass demokratietheoretische Begründungen im Vordergrund standen. Es ging generell um Dezentralisierung und Deregulierung.

**Deregulierung** bedeutet für den Schulbereich, dass der Staat in der Schulgesetzgebung den Rahmen vorgibt und auf Detailregelungen verzichtet. **Dezentralisierung** bedeutet, dass in weiten Bereichen die Zuständigkeit vom Zentrum in die Peripherie verlagert werden. Dabei ist zu unterstreichen, dass im

Gegensatz zu den anderen Bereichen der Verwaltungsreform, die mit dem Staatsgesetz Nr. 59 vom 15. März 1997 eingeführt wurde, Zuständigkeiten des Staates nicht auf die Regionen oder Provinzen übertragen wurden, sondern ***direkt*** auf die einzelnen Schulen.

Die große Verwaltungsreform erhob außerdem den Anspruch, ein neues Verhältnis zwischen dem Bürger und der Bürgerin und der öffentlichen Verwaltung zu schaffen. Letztere muss sich in den Dienst der Bürgerinnen und Bürger stellen. Auf die Schule übertragen heißt dies: Die Schule gibt zunehmend jene Aspekte auf, die sie als verlängerten Arm der Staatsverwaltung ausweist; sie richtet ihr Angebot und ihre Leistungen stärker nach den Bedürfnissen ihrer Umgebung und nach den Wünschen der Schülerinnen, der Schüler und Eltern aus.

### **Ziele und Inhalte der Autonomie der Schulen auf Staatsebene**

Nach dem Staatsgesetz Nr. 59/1997 sind die Schulen als rechtsfähige Einrichtungen anerkannt (sie erhalten die sogenannte **Rechtspersönlichkeit**, sie werden zu „Subjekten öffentlichen Rechts“) und dürfen damit selbstständig Rechtshandlungen durchführen.

Ziele der Autonomie der Schule sind

- die Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Dienstleistungen
- die bessere Nutzung der zur Verfügung gestellten Ressourcen
- die Erleichterung der Einführung neuer Technologien
- die Verknüpfung/Abstimmung der Schule mit lokalen Gegebenheiten

„Autonomie“ bedeutet aber nicht völlige Freiheit; die Schulen müssen bestimmte **Rahmenbedingungen** einhalten. Dazu gehören selbstverständlich die *Schulordnung* aufgrund der Staatsgesetze und das *Dienstrecht* der Lehrerinnen und Lehrer aufgrund der Kollektivverträge. Dazu zählen aber auch eine Reihe von *Verordnungen*, zu deren Ausarbeitung der Staat bzw. das Unterrichtsministerium im Staatsgesetz Nr. 59/1997 verpflichtet wurde.

## **Neue Schulgrößen**

Um den Status als rechtsfähige Einrichtung zu erhalten, musste jede Schule eine Mindestgröße aufweisen und von einem Schulleiter oder einer Schulleiterin mit Führungsrang geleitet werden. Die Mindest-Schulgrößen sollten gewährleisten, dass in jeder Schule genügend personelle Ressourcen vorhanden sind, um ein standardgerechtes Bildungsangebot zu erstellen. Durch die Zusammenlegung von Grund- und Mittelschulen erwartete man sich zudem einen Abbau der Probleme beim Übergang von einer Schulstufe zur anderen. Eine Schuldirektion soll 500 bis 900 Schüler und Schülerinnen umfassen, wobei die Direktion mehrere Schulen umfassen und in verschiedenen Schulgebäuden untergebracht sein kann. Diese Mindestgröße führte dazu, dass zahlreiche Schulen zu neuen Einheiten zusammengefasst wurden.

## **Führungskräfteschulung**

Die Schule in Italien kennt seit Langem eine professionelle Schulleitung, die sich vom Lehrerberuf abhebt. Dies bedeutet, dass Schuldirektorinnen und Schuldirektoren für die pädagogische Leitung und die Verwaltung der Schule verantwortlich sind, darüber hinaus aber keine Unterrichtsverpflichtung haben. Sie gelten als eigene Berufsgruppe, für die es einen eigenen Kollektivvertrag gibt.

Um die Schulleiter und Schulleiterinnen auf ihre erweiterte Verantwortung im Zusammenhang mit der Autonomie der Schulen vorzubereiten, wurden sie zu einer **Führungskräfteschulung** verpflichtet (insgesamt 300 Stunden). Das Unterrichtsministerium beauftragte damit Personalabteilungen großer Industriebetriebe, Banken und Universitäten. Einerseits fanden damit zwar neue Ideen Eingang in den Schulbereich. Andererseits fand dadurch eine Anknüpfung an die internationale Auseinandersetzung über Schulentwicklung nur erschwert statt. Da außerdem häufig organisatorische Mängel auftraten, muss insgesamt festgestellt werden, dass in vielen Regionen Italiens eine große Chance der Entwicklung vertan wurde.



## **2.2 Die Autonomie der Schulen in Südtirol**

### **Das Landesgesetz zur Autonomie der Schulen**

Die Autonome Provinz Bozen – Südtirol hat, wie bereits ausgeführt, im Schulbereich sekundäre Gesetzgebungskompetenz. Das bedeutet, dass sie die Aufgabe hat, unter Wahrung der jeweiligen Grundsätze die Bestimmungen der Staatsgesetze und der Gesetzesvertretenden Dekrete der eigenen Situation anzupassen und mit Landesgesetz zu verabschieden.

Der Südtiroler Landtag hat am 29. Juni 2000 das Landesgesetz zur Autonomie der Schulen (Landesgesetz Nr. 12/2000) erlassen. Dieses Landesgesetz ist mit 1. September 2000 wirksam geworden. Mit dem Landesgesetz zur Autonomie der Schulen hat das Land Südtirol die Grundsätze des Art. 21 des Staatsgesetzes Nr. 59/97 übernommen und gleichzeitig jene Bereiche geregelt, die der Staat mit weiteren Maßnahmen geregelt hat:

- didaktische und organisatorische Autonomie der Schulen
- Führungsrang der Schuldirektoren/Schuldirektorinnen
- Schulgrößen und funktionales Plansoll
- Evaluation des Schulsystems

Das Landesgesetz hat damit den Vorteil, dass alle Bestimmungen in einer Rechtsquelle vereint sind, gleichzeitig aber auch den Nachteil, dass alle Regelungen auf der Ebene eines Landesgesetzes getroffen worden sind und damit nur in einem aufwändigen Verfahren neuen Gegebenheiten angepasst werden können.

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erhalten alle Schulen staatlicher Art, die die Mindestgrößen aufweisen und die von Direktorinnen und Direktoren im Führungsrang (*dirigenza*) geleitet werden, die Rechtspersönlichkeit und Autonomie in den Bereichen der Didaktik, der Organisation, der Verwaltung, der Forschung und Schulversuche und der Finanzen (Buchhaltung).

### **Die Zielsetzungen des Landesgesetzes**

Das Landesgesetz zur Autonomie der Schulen ist in seinen Zielsetzungen darauf ausgerichtet, „für alle Schülerinnen und Schüler den Bildungserfolg zu garantieren und insgesamt die Wirksamkeit des Lehrens und Lernens zu erhöhen“ (Art. 2, Absatz 3).

Damit wird ganz klar der **pädagogische Charakter** der Reform unterstrichen. Die Autonomie der Schulen ist nicht Selbstzweck und sie darf nicht bei einer angestrebten besseren Verwaltung der Schule oder besseren Rahmenbedingungen für die Arbeit der Lehrer und Lehrerinnen stehen bleiben. Die Umsetzung der Autonomie der Schulen muss die Schülerinnen und Schüler erreichen und (sollte) sich auf deren Lernerfolg auswirken.

Zentral für die Autonomie der Schulen wird, dass die Schulen die Verantwortung über die Ausgestaltung und Verwirklichung des eigenen Bildungsangebotes übernehmen. Diesbezüglich fordert der Gesetzgeber, dass die Autonomie der Schulen „wesentlich in der Planung und Durchführung von Erziehungs- und Bildungs- und Unterrichtsmaßnahmen zum Ausdruck“ kommt (Art. 2, Absatz 3).

Dabei werden folgende Aspekte besonders betont:

- Es gilt, die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Personen mit den allgemeinen Zielen des Schulsystems in Einklang bringen.
- Persönlichkeitsentwicklung wird als Hauptanliegen gesehen.
- Das Umfeld der Schule, die Erwartungen der Familien und die „Eigenart“ der Beteiligten sind zu berücksichtigen.

### **Die didaktische und organisatorische Autonomie der Schulen**

Kernstück der Autonomie der Schulen ist die didaktische und organisatorische Autonomie. Hier stimmen die Bestimmungen im Landesgesetz im Wesentlichen mit jenen des Staatsgesetzes und der staatlichen Durchführungsbestimmungen überein.

#### **Didaktische Autonomie**

Die didaktische Autonomie ist dem Ziel verpflichtet, allen Schülerinnen und Schülern das Recht auf Bildung und Erziehung zu gewährleisten. Der Bildungserfolg wird gesichert, indem Unterschiede erkannt und die Fähigkeiten des Einzelnen gefördert werden. Individualisierung und Personalisierung des Lernens werden damit zu einem Muss für die autonome Schule.

Die didaktische Autonomie beinhaltet die freie und planmäßige Auswahl von Unterrichtsverfahren, von Medien und Organisationsformen des Unterrichts, die

Festlegung der Unterrichtszeiten, das Angebot von fakultativen Fächern und von Wahlangeboten und die Durchführung weiterer Initiativen, die Ausdruck der Planungsfreiheit sind.

Um die Unterrichtszeiten bestmöglich an den Lernrhythmus und die Arbeitsweise der Schülerinnen und Schüler anzupassen, können die im organisatorischen Teil der Rahmenrichtlinien (kompetenzorientierte Rahmenlehrpläne) angegebenen Jahresstundenkontingenten der Fächer in Blöcke eingeteilt werden. Auch legt jede Schule für sich die Dauer der jeweiligen Unterrichtseinheit fest, wobei auch hier die entsprechenden Jahresstundenkontingente berücksichtigt werden müssen. Um die Inklusion aller Schülerinnen und Schüler zu garantieren, bietet die Schule individuelle Lernwege für Kinder mit besonderem Förderbedarf an und sieht darüber hinaus gezielte Maßnahmen für (besonders) begabte Schülerinnen und Schüler vor. Wenn sie es für sinnvoll erachtet, kann sie Fächer zu Fachbereichen zusammenlegen.

Über den curricularen Unterricht hinaus bietet die Schule Nachhol- und Stützmaßnahmen an. Ebenso ergreift sie Vorbeugemaßnahmen gegen frühzeitigen Schulabbruch und im Sinne einer effizienten Orientierungspädagogik (entsprechend der Schulstufe) Initiativen zur Berufs- und Studienberatung.

In Bezug auf die Bewertung der Schüler und Schülerinnen legt die autonome Schule Kriterien und Modalitäten fest. Sie erkennt darüber hinaus Schulguthaben an und ergreift bei Notwendigkeit Maßnahmen zum Aufholen von Lernrückständen. Ebenso erkennt sie für ihr erweitertes Bildungsangebot und die freien Aktivitäten (Wahlangebote) Bildungsguthaben an.

### **Organisatorische Autonomie**

Damit die autonome Schule die Möglichkeiten der didaktischen Autonomie auch ausschöpfen kann und damit die Effizienz und Wirksamkeit der schulischen Arbeit gesichert werden kann, benötigt sie Freiräume und Zuständigkeiten im Bereich der Organisation. Sie muss Ressourcen und Strukturen bestmöglich nutzen, sich schnell neuer Technologien bedienen können und auch die Möglichkeiten und die Bildungserfordernisse/-notwendigkeiten des schulischen Umfeldes einbeziehen.

Deshalb obliegt der autonomen Schule der bestmögliche Einsatz der Lehrpersonen in den verschiedenen Klassen aufgrund der im Schulprogramm vorgesehenen Unterrichtsverfahren und Organisationsformen. Dies ermöglicht das in Form eines funktionalen Plansolls der Schule zugewiesene Stellenkontingent.

Der Stundenplan der Lehrpersonen kann auf der Grundlage der Jahresstundenkontingente der Fächer flexibler eingeteilt werden. Dabei müssen die in den bereits genannten Rahmenrichtlinien des Landes festgelegten Jahresstundenkontingente der obligatorischen Fächer berücksichtigt werden.

Der Schulkalender kann im Rahmen der Vorgaben auf Landesebene an die eigenen Notwendigkeiten angepasst werden. Für den **Schulkalender** legt die Landesregierung Bestimmungen fest.

Jede autonome Schule gibt sich darüber hinaus eine interne Schulordnung und formuliert darin auch die eigenen Dienstleistungsgrundsätze.

## **Exkurs**

Gerade was den Schulkalender betrifft, hat der Landesgesetzgeber in der Zwischenzeit die Möglichkeiten der autonomen Schule recht deutlich eingeschränkt. Die ursprüngliche Anwendung dieser Bestimmung hatte nämlich dazu geführt, dass eine große Anzahl verschiedener Organisationsmodelle zur Anwendung gelangten: Schulen mit Fünf-Tage-Woche, Schulen mit Sechs-Tage-Woche, Schulen mit alternierenden Modellen, sehr unterschiedliche Festlegung der ursprünglich fünf zur freien Verfügung der Schule stehenden Tage usw. Dies löste vor allem Irritationen bei jenen Eltern aus, die beispielsweise mehrere Kinder in unterschiedlichen Schulstufen haben. Auch kam es infolge der Verhandlungsprozesse (für welches Modell sollen wir uns entscheiden?) an sehr vielen Schulen des Landes teils zu heftigen Streitigkeiten.

Der neue Schulkalender sieht nun für alle Schulen und alle Schulstufen (mit wenigen Ausnahmen) die Fünf-Tage-Woche vor. Ebenso wurden die schulautonomen Tage auf zwei reduziert. Die Neuregelung (Einschränkung aus der Sicht der autonomen Schulen) erfolgte äußerst konfliktreich. Die Gerichte (Verwaltungsgerichtsbarkeit und auch das Verfassungsgericht) wurden mit der

Angelegenheit befasst. Der Landesgesetzgeber und die zentrale Schulverwaltung konnten sich hier aber durchsetzen.

### **Autonomie der Forschung, Schulentwicklung und Schulversuche**

Mit der Autonomie der Forschung, Schulentwicklung und Schulversuche sind verschiedene Aufgaben, die bisher Landesregierung, Schulamt oder Pädagogisches Institut bewältigt haben, den Schulen übertragen und damit zum Auftrag gemacht worden. Ausdrücklich genannt sind die schulinterne Fortbildung, Untersuchungen zur Planung und Bewertung, die methodische und fachliche Innovation, die Reflexion über die Verwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien und der Austausch von Erfahrungen und von Unterrichtsmaterialien. Damit wird angestrebt, dass das Innovations- und Entwicklungspotenzial, das an jeder Schule vorhanden ist, besser zur Geltung kommt.

Von besonderem Interesse sind auch die Aussagen zur **Bildung von Schulverbänden**, weil damit Neuland betreten wird. Das Landesgesetz eröffnet den Schulen nun die Möglichkeit, sich durch Vertrag zu einem Schulverbund zusammenzuschließen, um die eigenen Aufgaben und Ziele „auf Grund vereinbarter Projekte gemeinsam zu verwirklichen“. „Der Vertrag kann Unterrichtstätigkeiten, Untersuchungen, Schulentwicklung, Schulversuche, interne Fortbildung, Verwaltung, Organisation sowie die Beschaffung von Gütern und Diensten zum Gegenstand haben. Darüber hinaus kann er auch den Austausch von Lehrpersonen zwischen den Schulen vorsehen.“  
(vgl. LG Nr. 12/2000, Art. 9)

### **Die Verwaltungs- und Finanzautonomie**

Die Verwaltungsautonomie hängt eng mit der Zuerkennung der **Rechtspersönlichkeit**, das heißt mit der Umwandlung der Schulen in **rechtsfähige Institutionen** zusammen. Ein Großteil der Verwaltungsentscheidungen der autonomen Schulen wird damit zu endgültigen Maßnahmen, die nicht mehr durch Rekurse an die Schulämter angefochten werden können. Dazu gehören beispielsweise alle Maßnahmen, welche die

Laufbahn der Schüler und Schülerinnen betreffen (Bewertungen, Disziplinarmaßnahmen, Anerkennung von im In- und Ausland absolvierten Studien). Gegen Maßnahmen der Schulen in diesen Bereichen kann ausschließlich vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit rekurriert werden.

Die Finanzautonomie dient in erster Linie der Absicherung der didaktischen und organisatorischen Autonomie. Denn nur dann, wenn die Schulen genügend Geld zur Verfügung haben und dieses weitgehend frei verwalten können, ist es möglich, die Autonomie der Schulen umzusetzen und die im Schulprogramm festgelegten Bildungsangebote zu verwirklichen. Die „vorgenommenen Änderungen lassen sich unter dem Slogan ‚vom (ursprünglichen) Kapitelhaushalt hin zum Kassehaushalt‘, als hin zum Globalbudget zusammenzufassen. Mit der Einführung des Globalbudgets wird es den Schulen vermehrt möglich, die zur Verfügung stehenden Ressourcen flexibler einzusetzen, was gleichzeitig aber unweigerlich auch eine neue Qualität von Verantwortung mit sich bringt.

Die Einnahmen der Schulen setzen sich zusammen aus den ordentlichen und außerordentlichen Zuweisungen des Landes, Zuweisungen der Gemeinden (Grund- und Mittelschulen), Schulgebühren bzw. Beiträge der Schülerinnen und Schüler, Beiträge von Körperschaften, Institutionen, Unternehmen und Privaten, Einnahmen aus Verträgen, Einnahmen aus der Veräußerung von verfügbaren Gütern. Ebenso besteht die grundsätzliche Möglichkeit, Schenkungen, Erbschaften, Zuwendungen von Dritten und Spenden in den eigenen Haushalt zu integrieren. (LG Nr. 12/2000, Art. 12)

Mit Beschluss der Landesregierung und nachfolgendem Dekret des Landeshauptmannes (DLH Nr. 74 vom 16.11.2001) wurden genauere Bestimmungen über die Finanzgebarung und die Buchhaltung der Schulen für die Jahresabschlussrechnung, für die Führung der Inventare und die Überprüfung der Finanzgebarung festgelegt.

Die Finanzgebarung und das Verwaltungshandeln der Schulen werden durch **Kontrollorgane** überprüft. Diese bestehen aus qualifizierten Landesbediensteten oder externen Fachleuten und werden vom Schulamtsleiter ernannt. Die Mitglieder der Kontrollorgane analysieren den Haushaltsplan und die Finanzierungsübersichten, sie überprüfen die Übereinstimmung zwischen Einsatz der Ressourcen und der Zielerreichung und verifizieren die Gesetz- und Rechtmäßigkeit der von der Schule zu führenden Buchhaltungsunterlagen.

## **Planung, Rechenschaftslegung und Steuerung**

Nach diesem Blick auf die autonomen Gestaltungsräume in den Bereichen der Didaktik, der Organisation, der Verwaltung, der „Forschung“, Schulentwicklung und Schulversuche und der Finanzgebarung stellt sich die Frage, wie die autonomen Schulen ihre eigenen Tätigkeiten und Aktivitäten **planen**, in welcher Form **Rechenschaft** über die Umsetzung der eigenen und vorgegebenen Ziele abgelegt werden muss und wie die **Steuerung** im System autonomer Schulen erfolgen kann.

### **Das Schulprogramm**

Das zentrale Planungsinstrument für die Autonomie an den Schulen ist das **Schulprogramm**. An diesem Dokument lässt sich deutlich zeigen, wie in Südtirol die italienische Gesetzgebung mit den Entwicklungen im deutschsprachigen Raum verknüpft wurde. Im Staatsgesetz ist ein Dokument vorgesehen, das „Piano dell’offerta formativa“ (Plan des Bildungsangebotes der Schule) – kurz POF – genannt wird.

Im Südtiroler Landesgesetz wurde dafür bewusst in der deutschen Fassung – selbstverständlich liegen alle Landesgesetze zweisprachig, das heißt auf Deutsch und auf Italienisch vor – der im deutschsprachigen Raum geläufige Begriff **„Schulprogramm“** gewählt. In der italienischen Fassung, an der sich die italienischen Schulen des Landes orientieren, ist ebenfalls vom „POF“ die Rede. Mit der Entscheidung für den Terminus Schulprogramm soll deutlicher zum Ausdruck kommen, dass die Autonomie der Schule nicht eine punktuelle Entscheidung über das Bildungsangebot ist, sondern dass es ein **dauernder Prozess** ist, in dem die Schule immer wieder nach Auftrag und Ausgangslage fragt, Maßnahmen zur Entwicklung setzt, diese Maßnahmen auf ihren Erfolg hin überprüft und eventuell ergänzt oder abändert. Mit der Entscheidung für den Begriff Schulprogramm ist bewusst eine Brücke zur in der mitteleuropäischen Schulentwicklung bekannten Organisations-, Unterrichts- und Personalentwicklung geschlagen.

Damit kann das Schulprogramm als „Ausdruck der curricularen, außercurricularen, erzieherischen und unterrichtsorganisatorischen Planung der Schule“ definiert und als **„grundlegendes Dokument der autonomen Schule**,

das die kulturelle Identität und das **Profil** der Schule widerspiegelt“ bezeichnet werden (Landesgesetz Nr. 12/2000, Art. 4).

Das Schulprogramm ist „Ausdruck des Gestaltungswillens der gesamten Schulgemeinschaft“ (ebd.).

Deshalb ist genau festgelegt, wie es entstehen muss und wer an ihm mitwirkt:

Der **Schulrat** – das oberste Gremium der Schule, in dem auch Eltern vertreten sind – gibt Richtlinien für die Erstellung des Schulprogramms. Das

Lehrerkollegium hat dann die Aufgabe, das Programm auszuarbeiten. Genehmigt wird das Schulprogramm dann wieder vom Schulrat. Die Mitwirkung aller

Beteiligten ist also festgeschrieben. Trotz dieser Festlegungen hat die Schule einen großen Spielraum, wie sie die Erstellung des Schulprogramms angeht.

Dass mit der Autonomie der Schulen tatsächlich ernst gemacht wurde, bestätigt die Tatsache, dass das Schulprogramm laut Bestimmungen des Landesgesetzes

**von keiner übergeordneten Stelle genehmigt** werden muss. Dies ist auch in der staatlichen Gesetzgebung so festgelegt. Vorgesehen ist aber die

Verpflichtung für die autonome Schule, ihr Schulprogramm zu veröffentlichen und es damit für alle Interessierten einsehbar zu machen.

### **Interne (Selbst-) und externe (Fremd-)Evaluation**

Verständlicherweise ist die Kehrseite der Medaille autonomen Gestaltungsfreiraums die nun umfangreicher vorhandene Verpflichtung zur **Rechenschaftslegung** über die erzielten Ergebnisse zum einen durch die Schulen selbst, zum anderen durch geeignete Verfahren der externen Überprüfung.

Das Landesgesetz zur Autonomie der Schulen verpflichtet deshalb die Schulen zur **Selbstevaluation**. Darüber hinaus werden aber keine Vorgaben über die Inhalte, Methoden, Zeiträume oder Berichtsformen gemacht. Es ist – ganz im Sinne des Selbstgestaltungsauftrags – den einzelnen Schulen überlassen, wie sie die Selbstevaluation durchführen. Im Landesgesetz ist nur definiert, dass die Selbstevaluation ein Vergleich zwischen den festgestellten Ergebnissen und den im Schulprogramm festgelegten Zielen sowie den landesweit festgelegten Leistungs- und Qualitätsstandards ist.

Vorgeschrieben wird im Landesgesetz zur Autonomie der Schulen auch die **externe Evaluation**. An jedem Bildungsressort, also am deutschen, italienischen und ladinischen, wurde eine **Evaluationsstelle** eingerichtet, die die Wirksamkeit und Effizienz der Schulen, die Wirksamkeit von schulpolitischen Entscheidungen und Schulgesetzen, von Lehrplänen, Schulversuchen und anderen Vorhaben



überprüft. Die Schulen orientieren sich in ihrer Arbeit an einem von der Landesregierung beschlossenen **Qualitätsrahmen**. Neben diesen qualitätssichernden Maßnahmen auf Landesebene beteiligt sich die Evaluationsstelle (und über diese die Schulen) an Evaluationsvorhaben auf nationaler und internationaler Ebene. Später werde ich dazu einige zusätzliche Informationen geben.

### **Die veränderte/erweiterte Aufgabe der Schulführung – die Schuldirektor(inn)en – vom Verwalter zum Gestalter**

Wie bereits ausgeführt, verändern sich die Aufgabenbereiche für die Direktorinnen und Direktoren stark, die bis zum Inkrafttreten der Autonomie der Schule vor allem Aufgaben im Bereich der Didaktik innehatten. Ihnen wird der Rang eines „dirigente“, einer (staatlichen) Führungskraft verliehen. Das Südtiroler Landesgesetz zur Autonomie der Schulen geht dabei – im Unterschied zum Staatsgesetz – ausführlich auf die (neue) Rolle der Schuldirektoren und Schuldirektorinnen ein.

So ist auch im Landesgesetz festgelegt, dass der Schuldirektor oder die Schuldirektorin als Führungskraft eingestuft wird. Er oder sie ist die gesetzliche Vertretung der Schule nach außen hin. Die Schulführungskraft sorgt für die einheitliche Führung der Schule und ist Vorgesetzte des Lehr- und Verwaltungspersonals. Es liegt an der Führungskraft, die personellen (und materiellen) Ressourcen bestmöglich einzusetzen. Dabei muss sie die Richtlinien und Befugnisse der Kollegialorgane (Lehrerkollegium und Schulrat) und das Schulprogramm beachten. Sie übernimmt die Verantwortung für die erzielten Ergebnisse, deren Erreichung durch den **Schulamtsleiter überprüft und bewertet** wird. Diese Bewertung findet auch in einem Lohnelement, dem Ergebnisgehalt, Berücksichtigung.

### **Exkurs**

Schuldirektoren und -direktorinnen hatten in Italien – und damit auch in Südtirol – immer schon eine deutlicher ausgeprägte Stellung als im übrigen deutschsprachigen Raum. Allein durch die Tatsache, dass der Direktor oder die Direktorin selbst keinen Unterricht erteilt, wird deutlich gemacht, dass es sich nicht um einen Lehrer oder eine Lehrerin mit einem zusätzlichen Sonderauftrag handelt, sondern dass die Schulleitung als ein **eigener Beruf** angesehen wird.

Durch das Landesgesetz zur Autonomie der Schulen wurde dies weiter unterstrichen.

Trotz dieser gestärkten Position und der Zuerkennung des Ranges einer Führungskraft ist die Position des Schuldirektors oder der Schuldirektorin nicht mit der Funktion eines Direktors oder einer Direktorin in der öffentlichen Verwaltung oder in Unternehmen vergleichbar. Denn in vielen Bereichen ist die Schulleitung an die Beschlüsse der Mitbestimmungsgremien (Schulrat, Lehrerkollegium) gebunden und sorgt lediglich für deren Umsetzung. Auch grenzt das in den Kollektivverträgen festgelegte Lehrerdienstrecht die theoretischen, vom Landesgesetz vorgesehenen Entscheidungsmöglichkeiten in der schulischen Praxis deutlich ein.

### **Die Rolle der Schulinspektor/innen**

Das Landesgesetz zur Autonomie der Schulen sagt nichts über die Rolle der Inspektorinnen und Inspektoren aus. Ihre Funktionen und Aufgaben wurden italienweit bereits in den 1980er-Jahren reformiert und sind in Südtirol im Landeskollektivvertrag für die Inspektoren und Inspektorinnen beschrieben. Sie sind nicht mit den Aufgaben der Schulaufsicht in Deutschland oder der Bezirks- und Landesinspektoren und -inspektorinnen in Österreich vergleichbar.

Der Landeskollektivvertrag weist den Inspektorinnen und Inspektoren, die direkt den Schulamtsleitern zugeordnet sind, vor allem Aufgaben im **Koordinierungs- und Beratungsbereich** und in der **Begleitung von Schulentwicklung** zu. Sie leisten Konzeptarbeit im Bereich der Schulentwicklung, führen Studien und Forschungsprojekte durch, erarbeiten Vorschläge für Lehrpläne und Prüfungsprogramme, koordinieren Schulversuche, unterstützen Schulen bei der Erarbeitung von Schulprogrammen und bei der Selbstevaluation, beraten Schuldirektoren und -direktorinnen.

Im Auftrag des Schulamtsleiters bewerten die Inspektorinnen und Inspektoren die Arbeit der Schulführungskräfte und schlagen dem Schulamtsleiter eine Bewertung vor.

Der Schulamtsleiter kann sie auch zu **Inspektionen** oder Kontrollen an Schulen schicken. Diese führen sie in seinem Auftrag durch. Die Inspektoren und Inspektorinnen haben keine Weisungsbefugnis gegenüber den Schulleitungen oder gegenüber Lehrpersonen.

## Dienstrechtliche Begleitmaßnahmen

Ein besonderes Kennzeichen der Einführung der Autonomie der Schulen in Südtirol war, dass es auf Landesebene keinen Widerstand der Lehrer und Lehrerinnen gab und dass in den einzelnen Lehrerkollegien kaum Ablehnung gegenüber der Autonomie der Schulen zu spüren war. Dies ist vor allem auf zwei Aspekte zurückzuführen:

1. Durch **mehrfährige Vorarbeiten**, unter anderem durch ein umfangreiches Pilotprojekt, konnte deutlich gemacht werden, dass die Autonomie der Schulen den Lehrern und Lehrerinnen entgegenkommt. Sie konnten sehen, dass sie tatsächlich Möglichkeiten hatten, an der Gestaltung der Schule mitzuwirken. Sie konnten Akteure und Akteurinnen der Schulentwicklung werden und waren nicht darauf eingeschränkt, Vorgaben umzusetzen. Freilich konnte nicht jeder Wunsch erfüllt werden, es waren Prozesse der Konsensfindung und mitunter auch der Mehrheitsbeschaffung notwendig, aber die Möglichkeit der Mitbestimmung wurde ernst genommen. Die Autonomie der Schulen wurde so von Anfang an auch als Chance zur Professionalisierung gesehen.

2. Durch **dienstrechtliche Begleitmaßnahmen** wurde von Anfang an deutlich gemacht, dass die Beteiligung an Schulentwicklung nicht eine Zusatzfähigkeit ist, sondern Teil des Lehrerinnen- und Lehrerberufs ist. Die Verankerung dieser Bestimmungen in den Landeskollektivverträgen gab Lehrern und Lehrerinnen eine gewisse Sicherheit. Im Einheitstext vom 23. April 2003 (Einheitstext der Landeskollektivverträge für das Lehrpersonal und die Erzieher/innen der Grund-, Mittel- und Oberschulen Südtirols), Artikel 8, wurde festgelegt, dass Lehrer und Lehrerinnen zusätzlich zur Unterrichtsverpflichtung **bis zu 220 Jahresstunden** zu leisten haben. Neben der Elternarbeit, der Fortbildung und der kollegialen Planung und Koordinierung der Fach- und Arbeitsgruppen konnte die Beteiligung an der Arbeit des Lehrerkollegiums und des Klassenrates innerhalb dieser 220 Jahresstunden verrechnet werden.

Damit war klar, dass etwa die Erarbeitung eines Schulprogramms im Lehrerkollegium oder in vom ihm eingesetzten Arbeitsgruppen oder die Beteiligung an einer Arbeitsgruppe zur Selbstevaluation in die Dienstzeit von Lehrerinnen und Lehrern fällt und zu ihren Aufgaben zählt. Schulentwicklung ist somit prinzipiell Pflicht aller Lehrer und Lehrerinnen und konnte nicht als das „Privatvergnügen“ einiger weniger engagierter Vorreiter abgetan werden.

Ein weiterer wichtiger Schritt war die Einsetzung **der Koordinatorinnen und Koordinatoren für das Schulprogramm** im Rahmen des Landeskollektivvertrages vom 22. August 2000. Damit können Lehrpersonen mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Autonomie der Schulen betraut und durch Überstunden vergütet werden.

So hat man also bereits bei der Ermöglichung der Autonomie der Schulen einige sicherlich auch wichtige und hilfreiche Anpassungen im Bereich des Lehrerdienstrechtes vorgenommen. Andererseits blieben andere, heiklere, aber für ein vollständiges Erreichen der mit der Autonomie der Schulen verbundenen Zielsetzungen notwendige Bereiche ausgespart.

Vor allem die Schulführungskräfte bezeichnen die Autonomie der Schulen in Italien und damit auch in Südtirol als unvollständig, da es **kaum Personalautonomie** gibt. Die Zuteilung der Lehrpersonen an die einzelnen Schulen erfolgt über (nationale in Italien) Wettbewerbsverfahren auf Landesebene, bei denen Ranglisten nach scheinbar objektiven Kriterien entstehen. Die Lehrpersonen **wählen** auf der Grundlage ihrer Position in der jeweiligen Rangordnung die zur Verfügung stehende Stelle aus. Eine Mitsprache durch den Direktor oder die Direktorin ist hierbei nicht vorgesehen.

### **3 Entwicklungen in Italien und in Südtirol – Ausblick**

#### **Schulautonomie Italien**

Wie eingangs angekündigt möchte ich nun im dritten und abschließenden Teil meines Referats nach 15- (Italien) bzw. 13-jähriger Erfahrung mit der Autonomie der Schulen einen kritischen Blick auf diesbezügliche Entwicklungen in Italien und in Südtirol werfen und einen Ausblick wagen.

Die **italienische Bilanz** nach knapp 15-jähriger Erfahrung mit der Schulautonomie ist durchwachsen. Zwar hat das italienische Parlament, wie aufgezeigt, die Autonomie der Schulen im Jahre 2001 sogar im italienischen Grundgesetz (Verfassung) verankert. In den Folgejahren wurden aber wichtige und notwendige bildungspolitische Entscheidungen für die Umsetzung der mit dem weit reichenden Gesetz verbundenen Möglichkeiten, aber auch für das Erreichen der (hohen) eingeforderten Zielsetzungen, nicht oder oft nur

unzureichend getroffen. Daneben haben sich die äußeren Rahmenbedingungen für die Schulen im Laufe des vergangenen Jahrzehnts deutlich verschlechtert. Allerdings muss festgehalten werden, dass sich hier innerhalb der Regionen sehr große Unterschiede bemerkbar machen. Vor allem in den nördlichen Regionen Italiens wurde zum Teil durch die lokalen Körperschaften (Region, Provinz und z. T. auch Kommunen) vor allem im Bereich der Ressourcen kompensativ eingegriffen. In diesen Ausführungen muss ich mich allerdings auf allgemeine Aussagen und Tendenzen beschränken und kann diese Unterschiedlichkeiten nicht herausarbeiten.

**Reduzierung der Ressourcen:** Bereits seit vielen Jahren gab und gibt es im Bildungsbereich in Italien aufgrund der Sparmaßnahmen der verschiedenen Regierungen deutliche, teils dramatische Einschränkungen im Bereich des Personals und auch der Geldmittel. Aber auch die Investitionen in Infrastrukturen (Schulbauten usw.) wurden sträflichst vernachlässigt. Dies machte es in vielen Regionen Italiens im Prinzip unmöglich, Änderungen, Anpassungen und/oder Optimierungen des eigenen Bildungsangebotes vorzunehmen.

**Qualitätsmanagement:** Die externe Überprüfung der Ergebnisse durch die Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien (PISA, TIMSS ...) wurde lange Zeit in der breiten Öffentlichkeit, aber auch in der Schule selbst kaum oder gar nicht wahrgenommen. Erst in den letzten Jahren beginnt sich dies zu ändern. Die hohe Autoreferenzialität wird allmählich aufgebrochen, und zwar einerseits durch die systematische Durchführung von Lernstandserhebungen in verschiedenen Klassen von Grund-, Mittel und Oberschule durch das INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo e di Istruzione e di Formazione), andererseits durch eine nun doch breitere öffentliche Debatte der in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlichen Ergebnisse der PISA-Studie.

Nach wie vor kaum aus den Startblöcken kommt in Italien die **Bewertung der Arbeit der Schulführungskräfte**. Den Führungskräften erwachsen, wie gehört, in der Gestaltung der Schulautonomie wichtige Aufgaben und Ziele, deren Erreichung überprüft werden muss. Zwar versuchte man in bisher drei Kollektivverträgen diesbezügliche Verfahren zu vereinbaren. Diese waren aber derart umständlich und auch zu umfangreich, dass sie in der Praxis kaum umgesetzt werden konnten. Auch machte sich bitter bemerkbar, dass das

römische Unterrichtsministerium seit den 1980er-, vor allem aber seit den 1990er-Jahren die durch Pensionierungen frei werdenden Inspektoren- und Inspektorinnenstellen nicht mehr nachbesetzt hatte. Von den über 800 Stellen sind zur Zeit nur circa 150 besetzt. Ein staatlicher Wettbewerb zur Aufnahme von 145 neuen Inspektorinnen und Inspektoren vor einigen Jahren, an dem sich mehr als 1000 (!) Kandidat/inn/en beteiligten) ist noch nicht abgeschlossen, da Eingaben und daraus resultierende Verfahren bei verschiedenen Verwaltungsverfahren anhängig sind.

**Unvollständige oder fehlende Anpassung der Schulordnung:** In diesem Bereich liegen die größten Versäumnisse der italienischen Bildungspolitik in den vergangenen 15 Jahren. Seit dem Erlass der Bestimmungen zur Autonomie der Schulen Ende der 1990er-Jahre gaben sich in Rom bisher sieben verschiedene Unterrichtsminister bzw. -ministerinnen (Berlinguer, De Mauro, Moratti, Fioroni, Gelmini, Profumo, Carozza), salopp formuliert, die Klinke in die Hand. Da sie häufig unterschiedlichen politischen Lagern angehörten, wurden jeweils in der vorausgehenden Legislaturperiode erlassene Reformbestimmungen abgeändert oder verwässert. Es sind dies die Reform der Unterstufe, die Reform der Oberstufe und die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung. Das grundsätzliche und schwerwiegendste daraus entstehende Problem war und ist eine permanente Verunsicherung des gesamten Schulwesens und das Fehlen eines klaren Entwicklungsrahmens. Auch hat es der italienische Gesetzgeber trotz zahlreicher Anläufe bisher verabsäumt, die auf Bestimmungen aus den 1970er-Jahren aufbauende **schulische Mitbestimmung** an die neuen Notwendigkeiten der Autonomie der Schulen **anzupassen**.

**Personalmanagement:** Die Problematik der zum Teil sehr eingeschränkten Möglichkeiten im Bereich des **Personalmanagements** (Stichwort: Personalhoheit) wurde zwar tief greifend diskutiert, aber nie ernsthaft angegangen. Staat (scheinbar) und Gewerkschaften (sicher) trauen weder den lokalen Schulbehörden noch den Schulleiterinnen und Schulleitern zu, die für die Schule geeigneten Lehrpersonen nach objektiven Kriterien auswählen zu können. Die Überarbeitung und Anpassung des im Prinzip sehr wenig Flexibilität ermöglichenden **Lehrerdienstrechts** stand auf der Agenda jeder Regierung. Bisher ist aber jeder Versuch am konzertierten Widerstand der in Italien sehr mächtigen Gewerkschaftsorganisationen CGIL, CISL und UIL gescheitert. Schlussendlich hat das aber auch zur Folge, dass Italiens Lehrerinnen und Lehrer zu den am schlechtesten bezahlten Europas gehören.

Ein weiterer Knackpunkt, der sich als äußerst hinderlich erweist, ist die jahrelange Unsicherheit in Bezug auf a) die **Lehrerinnen- und Lehrerausbildung** und b) die Verfahren, die zur **Pragmatisierung** (Aufnahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis/Stammrolle) führen. Hier hat im Prinzip jede der vielen Regierungen neue, sich zum Teil widersprechende Verfahren festgelegt, die ich hier im Detail nicht aufzeigen kann.

### **Erfahrungen in Südtirol**

In Südtirol stellt sich die Situation doch deutlich anders dar. Durch die Möglichkeiten der Landesautonomie konnten gezielte **strategische Entscheidungen** getroffen werden, die die **Rahmenbedingungen** für die schulische Arbeit verbesserten oder zumindest nicht verschlechterten. Stichwort **Ressourcen**: In Südtirol wurden beispielsweise bis zum Jahre 2009 die **Stellenpläne** im Verhältnis zur Anzahl der eingeschriebenen Schülerinnen und Schüler immer wieder erhöht. Im Gegensatz zu allen anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung in Südtirol ist auch nach den verschiedenen Stabilitätspakten (bisher) keine einzige Stelle gestrichen worden und auch die **finanziellen Zuwendungen** konnten im Wesentlichen beibehalten werden. Es bleibt zu hoffen, dass dies auch in Zukunft so sein wird.

**Schulbauten**: Da, wie aufgezeigt, der Schulbau in die primäre Zuständigkeit des Südtirols fällt, hat das Land in diesem Bereich vor allem seit den 1990er-Jahren große Anstrengungen unternommen. Moderne und bedarfsgerechte Kindergarten- und Schulbauten prägen unsere Bildungslandschaft. Um die Möglichkeiten im Bereich der Didaktik und der Organisation, die durch die Autonomie der Schule entstanden sind, auch räumlich besser umsetzen zu können, wurden die Schulbaurichtlinien des Landes (Dekret des Landeshauptmanns vom 23. Februar 2009, Nr. 10) neu erarbeitet. So muss nun vor jedem Neu- oder Umbau ein „Organisationskonzept mit pädagogischer Ausrichtung“ (Art.104/1) erstellt werden.

**Qualitätsmanagement**: Im Bereich der externen **Qualitätssicherung** wurde bereits im Jahre 2004 die vom Landesgesetz vorgesehene Evaluationsstelle errichtet, deren Aufgaben und Verfahrensweisen 2010 angepasst wurden. Dadurch wurden sukzessive Schritte systematischer **externer Evaluation** in die Wege geleitet. So beteiligt sich Südtirol als Teil der italienischen Erhebung mit

regionaler Stichprobe an den verschiedenen PISA-Studien (2003, 2006, 2009, 2012). In Zusammenarbeit mit verschiedenen Ländern der Bundesrepublik Deutschland werden zudem Lernstandserhebungen in den Jahrgangsklassen 3 und 6 (Vera 3 und Vera 6) durchgeführt, die in den Schulen nach anfänglichen Widerständen nun zur Routine geworden sind. Diese werden seit mehreren Jahren ergänzt durch die vom INVALSI staatsweit vorgegebenen Erhebungen in Jahrgangsklasse 8 und 10, in Zukunft auch in Jahrgangsklasse 13 als Teil der staatlichen Abschlussprüfung (Matura).

Daneben wurde ein **Format für Schulbesuche** durch die Evaluationsexpertinnen und -experten entwickelt, die das gesamte Lehren und Lernen an der Schule unter die Lupe nimmt. Die Beobachtungen, Feststellungen und Entwicklungsvorschläge werden in einem detaillierten **Schulbericht** an die Schulen zurückgemeldet.

Die gesetzliche Anpassung im Jahre 2010 verfolgt vor allem das Ziel, dass die einzelnen Schulen mit den verschiedenen ihnen rückgemeldeten Ergebnissen noch effizienter umgehen müssen. Daneben wird der nun in einer anderen Form vorgesehene jährliche Bericht an die Landesregierung und die Schulamtsleiter notwendige Handlungsfelder zusammenfassend darstellen.

Um ein zu weites Auseinanderdriften der komplexen Qualitätsdiskussion zwischen den Schulen zu vermeiden, wird den Schulen (durch Landeslizenz) bereits seit mehreren Jahren eine Qualitätsplattform (IQES) zur Unterstützung des gesetzlichen Auftrags zur **Selbstevaluation** zur Verfügung gestellt. Damit soll die Qualität der Diskussion (intern) garantiert werden. Es steht den Schulen aber frei, sich dieses Instrumentes zu bedienen, wobei es in der Zwischenzeit von einem Großteil aller Schulen regelmäßig und zunehmend „professioneller“ genutzt wird. Die externe Evaluation wird bei den regelmäßigen Schulbesuchen (systematisch ab dem kommenden Schuljahr 2014/2015) gezielt die über IQES erhobenen Daten und Informationen der einzelnen Schulen berücksichtigen.

Die **Bewertung der Arbeit der Schulführungskräfte** durch die Inspektorinnen und Inspektoren ist in den vergangenen Jahren zur Routine geworden. Dabei wurden die verwendeten Instrumente im Laufe der Jahre in guter Abstimmung zwischen den Gewerkschaften der Schulführungskräfte und dem Schulamt stets weiterentwickelt und angepasst.



**Beratung und Unterstützung:** Daneben unterstützt ein im Bereich Innovation und Beratung (ehemals Pädagogisches Institut) angesiedeltes und an fünf Pädagogischen Beratungszentren (Bozen, Meran, Schlanders, Brixen, Bruneck) angebotenes breites **Unterstützungs-, Beratungs- und Fortbildungsangebot** die Schulen in ihrer anspruchsvollen Unterrichts- und Entwicklungsarbeit. Dies hat dazu geführt, dass sich viele Schulen an innovativen Unterrichtsmodellen versuchen.

**Schulordnung:** Auch im Bereich der Anpassungen der Schulordnung hat das Land seine Hausaufgaben erledigt. Durch die organischen **Reformen der Unter- (LG Nr. 5/2008) und Oberstufe (LG Nr. 11/2010)** findet die Einzelschule neue pädagogische Rahmenbedingungen vor, die zu einer Aufwertung der Schulautonomie führen.

Die Tatsache, genannte Bereiche mit eigenen Landesgesetzen geregelt zu haben, machte es überdies nicht notwendig, staatliche Änderungen und Anpassungen zu übernehmen. An die Stelle der bisherigen Lehrpläne treten als Grundlage für die curriculare Planung der Schule die kompetenzorientierten Rahmenrichtlinien des Landes. Das Schulprogramm gewinnt durch die Schulreformen ebenfalls an Bedeutung.

Erfreulich ist, dass zahlreiche der auf Staatsebene ausstehenden Regelungen im Regierungsprogramm (2013–2018) enthalten sind, das der Südtiroler Landtag am 9. Jänner 2014 genehmigt hat, und damit auf Landesebene konkret angegangen werden (sollen). Es ist dies einerseits die längst überfällige Überarbeitung und Anpassung des **Lehrerdienstrechts** (Stichwort Flexibilisierung und Jahresarbeitszeit). Daneben sollen/müssen die schulischen **Mitbestimmungsgremien** an die Erfordernisse der Schulautonomie angepasst werden. Da das Land Südtirol, sprich die Provinz Bozen im Bereich der **Ausbildung und Aufnahme** des Lehrpersonals bisher an staatlichen Vorgaben und alle damit verbundenen Ungereimtheiten gebunden war, möchte sich die neue Landesregierung in Verhandlungen mit Rom unter dem Slogan der „Vollautonomie“, gemeint ist eine umfassende Autonomie, um größere Zuständigkeiten auch in diesem Bereich bemühen. Notwendig wäre es allemal.

Dies garantiert(e) den Schulen die für die wirksame Entwicklung der eigenen Bildungsarbeit notwendige **Planungssicherheit**. Die Abstimmung des eigenen Bildungsangebotes auf die Bedürfnisse des jeweiligen Umfeldes konnte und kann so besser gelingen. Schlussendlich ist dadurch eine bunte, **abwechslungsreiche**

**Bildungslandschaft** entstanden, in der mit Fantasie und Kreativität auf die stets wachsenden Herausforderungen eingegangen werden konnte und kann. Auch gelang es, die Position der deutschen Schule in Südtirol zu sichern, zum Teil auch auszubauen. Dies belegen auch die Ergebnisse der PISA-Studie, die der deutschen Schule in Südtirol auch 2012 ein gutes Zeugnis ausstellen.

### **Ausblick**

Sicher ist, dass die autonome Schule nicht per definitionem besser ist als die zentral gesteuerte und zentral verwaltete. Das neue Steuerungsparadigma geht davon aus, dass komplexen Situationen und Problemfeldern durch das Zuerkennen erweiterter Entscheidungs- und Handlungsfreiräume vor Ort besser entsprochen werden kann, was – in Summe – zu einer nachhaltigen Effizienzverbesserung im Schulwesen führen sollte.

Viele Erwartungen an die autonome Schule entstehen. Sie muss in **gemeinsamer** Verantwortung, mit einer **neuen** Gesprächs- und Entscheidungskultur, durch die Entdeckung eines neuen, erweiterten Lernbegriffs, durch das „in den Mittelpunkt stellen der einzelnen Schülerinnen und Schüler“ zu einer besseren Schule für das Lernen unserer Kinder werden. Die autonome Schule muss beweisen, dass es ihr gelingt, das Lernen der Schülerinnen und Schüler – und darum geht es schlussendlich bei dieser „größten gesellschaftlichen Veranstaltung“ (H. von Hentig) – besser, effizienter, schülernaher, wirksamer und dauerhafter zu organisieren, als es die zentral verwaltete, regulierte und normierte Schule in der Lage wäre. Erst dann ist die autonome Schule besser als die zentral verwaltete.

Ich bin überzeugt, dass wir in Südtirol auf einem guten Weg diesbezüglich sind. Dennoch bleibt es so, um es bildlich auszudrücken, dass uns unsichere, noch unbekannte Wegstrecken herausfordern werden. An Abzweigungen müssen die richtigen Entscheidungen getroffen werden, (scheinbare) Widersprüche müssen aufgelöst werden.

Johann Amos Comenius bezeichnet die Schule als eine „**officina hominum, ubi omnes, omnia, omnio doceantur**“ – eine „Werkstatt des Menschen für den Menschen also, in der allen das Ganze von Grund auf gelehrt werden soll“.

Sicherlich: Dass allen alles gelehrt werden kann, davon geht lange schon niemand mehr aus. Sehr wohl aber davon, dass die öffentliche Schule als demokratische Schule **allen** jungen Menschen die Schlüssel dazu in die Hand geben muss, sich die explodierende Wissensvielfalt zu erschließen, dass sich dabei jeder einzelne Schüler und jede einzelne Schülerin durch das gemeinsame, das dialogische Lernen als Teil einer Gemeinschaft erfahren und sich die entsprechenden Kompetenzen aneignen kann und muss.

**Officina hominum, die autonome Schule als eine Werkstatt des Menschen für die Menschen.**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

22. Jänner 2014

Dr. Peter Höllrigl  
Deutsches Schulamt und Deutsches Bildungsressort  
Amba-Alagi-Straße 10  
I-39100 Bozen  
+39 0471 41 75 10  
Peter.Hoellrigl@schule.suedtirol.it